Nations Unies S/2012/151



Conseil de sécurité

Distr. générale
12 mars 2012
Français
Original : anglais

Lettre datée du 12 mars 2012, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Je me réfère à la résolution 2004 (2011) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil m'a prié de faire, avant la fin de 2011, le bilan stratégique de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) pour faire en sorte que, outre les bonnes pratiques en matière de maintien de la paix, la configuration de la mission soit appropriée à l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Conformément à ladite résolution, et à l'issue de consultations tenues avec des membres du Conseil de sécurité, des représentants de pays fournisseurs de contingents à la FINUL et à l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), ainsi qu'avec les parties, une équipe pluridisciplinaire du Département des opérations de maintien de la paix a visité la FINUL, du 8 au 18 décembre 2011, pour faire ledit bilan stratégique. M. Julian Harston, Sous-Secrétaire général de l'ONU à la retraite, a dirigé l'équipe à titre d'expert indépendant. L'équipe s'est également réunie avec des représentants de pays fournisseurs de contingents et des ambassadeurs des membres permanents du Conseil de sécurité à Beyrouth, et s'est entretenue séparément avec des représentants des forces armées libanaises et des forces de défense israéliennes. M. Harston a transmis, le 24 janvier 2012, les conclusions liminaires du bilan aux membres du Conseil de sécurité au niveau des experts, ainsi qu'aux représentants des pays fournisseurs de contingents à la FINUL et à l'ONUST. Les Gouvernements israélien et libanais ont été tenus informés du déroulement de l'exercice. Le 2 mars 2012, le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix a approuvé le rapport sur le bilan stratégique de la FINUL.

Il est utile de rappeler le contexte dans lequel s'est déroulé cet exercice. Plus de cinq ans après l'adoption de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité, les parties demeurent résolues à la mettre pleinement en application et continuent d'adhérer à l'idée d'une cessation des hostilités et au respect de la Ligne bleue. Cet état de choses est dû pour une part non négligeable à la présence et aux activités de la FINUL – une force efficace, mobile et crédible, capable d'atteindre ses grands objectifs que sont la dissuasion, la prévention et la désescalade du conflit. Les mécanismes de liaison et de coordination de la FINUL, y compris le mécanisme tripartite, se sont révélés essentiels pour préserver le calme. Le tracé visible de la Ligne bleue a contribué à une baisse du nombre de violations commises par inadvertance et constitué une importante mesure de confiance.





La situation régnant dans la zone d'opérations de la FINUL – sur terre et en mer – s'est stabilisée. Néanmoins, aucun progrès tangible n'a été accompli dans la voie d'un cessez-le-feu permanent et d'une solution à long terme, comme l'exige le Conseil dans sa résolution 1701 (2006). La FINUL ne dispose ni du mandat, ni des outils nécessaires pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, question restée dans l'ensemble sans réponse.

L'ONU compte que les parties s'acquitteront des obligations qui leur incombent en vertu de la cessation des hostilités, conformément aux lettres que leur a adressées le Secrétaire général et qui ont été portées à l'attention du Conseil de sécurité le 21 août 2006 (voir S/2006/675). Comme je l'ai noté dans mes rapports successifs sur l'application de la résolution 1701 (2006), et dans ma lettre du 12 février 2010 au Président du Conseil de sécurité (S/2010/86), il incombe aux parties de tirer avantage de la présence de la FINUL, qui a empêché la reprise des hostilités en étant un important facteur de dissuasion et qui a jeté les bases sur lesquelles peut se fonder un processus devant aboutir à un cessez-le-feu permanent et à une solution à long terme, comme envisagé dans la résolution 1701 (2006).

Le bilan stratégique arrive à point nommé, non seulement en ce qu'il offre l'occasion de se pencher sur les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par la FINUL, mais aussi en ce qu'il permet de tirer parti des atouts de la Force pour renforcer l'application de la résolution 1701 (2006) et, ce faisant, préserver les acquis. Le bilan stratégique est un exercice tourné vers l'avenir. Il ne s'agit pas de passer en revue le mandat de la FINUL, ni ses effectifs autorisés ou ses règles d'engagement. Je constate que les deux parties se sont accordées à reconnaître que la FINUL devrait poursuivre sa présence et conserver, dans la mesure du possible, ses effectifs actuels, sa composition et son déploiement dans sa zone d'opérations.

Le bilan stratégique a permis d'identifier trois priorités stratégiques pour la FINUL dans l'exécution de son mandat, qui devrait à ce titre :

- Instaurer une approche intégrée et globale de l'application de la résolution 1701 (2006), hiérarchiser les objectifs de l'ONU et assurer une meilleure intégration entre la FINUL, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban et l'équipe de pays des Nations Unies.
- Impliquer davantage le Gouvernement libanais dans l'application de la résolution1701 (2006), en particulier en cherchant à augmenter sa participation et celle de ses ministères et institutions de sécurité au Sud-Liban.
- Renforcer la capacité des forces armées libanaises, non seulement parce que cela se révèle nécessaire à la prise graduelle d'un contrôle effectif et durable de la zone d'opérations de la FINUL et des eaux territoriales libanaises, mais également parce que cela contribue à l'instauration d'un cessez-le-feu permanent.

Au vu de ces priorités, le bilan stratégique a donné lieu à un certain nombre de recommandations clefs, qui sont résumées ci-après.

Mécanisme de dialogue stratégique

Dans sa résolution 2004 (2011), le Conseil de sécurité a également demandé une accélération du rythme du dialogue stratégique. En conséquence, le bilan stratégique a mis l'accent sur le mécanisme de dialogue stratégique comme moyen

de renforcer non seulement la capacité, pour les forces armées libanaises, d'assumer de plus grandes responsabilités en matière de sécurité au Sud-Liban et dans les eaux territoriales libanaises, mais également de permettre aux forces armées libanaises de s'acheminer vers un cessez-le-feu permanent. Le bilan a permis de relever, pour ce faire, la nécessité d'une plus grande coordination entre la FINUL, le Bureau du Coordonnateur spécial et les organismes des Nations Unies au Liban, ainsi que d'une participation accrue du Gouvernement libanais dans son ensemble.

En cherchant à assurer un dialogue stratégique intégré – fonction par excellence de la FINUL – et à aider à en réorienter les objectifs et le calendrier à l'intention des forces terrestres et maritimes, le bilan stratégique a recommandé que ce soit le chef de mission de la FINUL, ou la personne par lui désignée, qui prenne la tête des opérations politiques.

Dans le cadre du bilan, l'on a également recommandé de créer un mécanisme de coordination entre la FINUL, les forces armées libanaises, le Gouvernement libanais et les bailleurs de fonds internationaux afin d'assurer une approche et un appui globaux en faveur du mécanisme de dialogue stratégique. L'on a recommandé d'étudier avec les bailleurs de fonds, y compris les pays fournisseurs de contingents et d'autres États Membres, ainsi qu'avec le Coordonnateur spécial, la possibilité de créer ce mécanisme pour équiper, former (aux activités opérationnelles ou non) et aider les forces armées libanaises à mener à bien les tâches prescrites dans la résolution 1701 (2006).

Le bilan a en outre permis de déterminer la nécessité pour la FINUL d'entreprendre une étude interne à part pour examiner la question de l'augmentation de la participation de la FINUL au renforcement des capacités des forces armées libanaises, afin d'étudier la faisabilité et les critères d'une formalisation de l'assistance bilatérale aux forces armées libanaises, dans le seul but d'exécuter le mandat que lui confère la résolution 1701 (2006).

Liaison et coordination

Par suite des coups de feu tragiques et mortels échangés, en août 2010, entre les forces armées libanaises et les forces de défense israéliennes, le bilan a mis l'accent sur la nécessité, pour la FINUL, de collaborer avec l'une et l'autre parties au renforcement des mécanismes de liaison et de coordination en période de crise, lorsqu'il y a violation de la cessation des hostilités. Il faudrait renforcer les décisions et orientations stratégiques, notamment pour ce qui est du rôle de liaison, ainsi que les dispositions en matière de sécurité prises avec les parties, pour empêcher toute escalade des hostilités.

Faisant fond sur les efforts déployés par la FINUL, le bilan a recommandé que la Force s'emploie davantage à favoriser la conclusion d'arrangements et d'accords pragmatiques ponctuels entre les parties, qui serviraient à mieux stabiliser la situation régnant le long de la Ligne bleue, à éliminer tout prétexte et éventuel point de friction, et à écarter les risques d'incident.

En ce qui concerne la poursuite du marquage de la Ligne bleue, le bilan a révélé les divergences existant entre les parties à propos de la Ligne bleue. Dans une prochaine étape, la FINUL devrait aborder les zones qui peuvent poser problème, soit en décidant de poursuivre le marquage, soit en parvenant à un accord sur les règles d'engagement ou les dispositions en matière de sécurité dans ces zones.

Le bilan a permis de constater que la création d'un bureau à Tel-Aviv, décidée par le Gouvernement israélien en février 2007, demeure critique pour la FINUL si elle entend renforcer le niveau actuel de liaison et permettre un dialogue stratégique avec les forces de défense israéliennes et d'autres autorités israéliennes à propos des questions liées à la FINUL.

Mécanisme tripartite

Le mécanisme tripartite est le principal outil de liaison et de coordination stratégiques entre la FINUL et les parties. Les parties qui l'utilisent montrent ainsi qu'elles cherchent à désamorcer les tensions et à régler les conflits par des voies pacifiques.

Le bilan a été l'occasion de recommander à la FINUL de s'appuyer sur ses efforts et activités en cours, et d'examiner la possibilité de renforcer davantage le mécanisme tripartite, pour faciliter les arrangements pratiques établis sur le terrain entre les forces armées libanaises et les forces de défense israéliennes, et qui permettraient de susciter la confiance et de désamorcer les tensions dans les points chauds potentiels, dans la mesure où les parties le jugeront approprié et acceptable. La FINUL devrait envisager de créer des sous-comités trilatéraux supplémentaires (tels que le Sous-Comité chargé de la Ligne bleue) dans la mesure où elles le jugeront approprié et acceptable. La Mission devrait continuer de veiller à ce que le mécanisme tripartite soit aussi souple que possible et à même d'examiner un plus large éventail de questions, à la demande des parties.

Activités opérationnelles

Le bilan a mis en lumière l'importance des activités opérationnelles de la FINUL pour la promotion des objectifs fixés dans la résolution 1701 (2006), et non leur nombre. Il a appelé l'attention sur les incidents, parfois violents, liés à la restriction de la liberté de circulation de la Force, notamment la saisie de matériel des Nations Unies, et a mis en garde la FINUL contre toute velléité de restriction volontaire de sa liberté de circulation. Le bilan a permis de constater combien il importait d'améliorer les relations avec la population locale, ainsi que de recommander, à cet égard, de mettre au point une stratégie durable, à long terme, et de renforcer les moyens dont dispose la FINUL dans le domaine des affaires civiles, en particulier sa composante concernant les agents recrutés sur le plan national. Le bilan a également recommandé une plus grande coordination des activités d'information publique de la FINUL.

Avant le début du bilan stratégique, le Bureau des affaires militaires du Département des opérations de maintien de la paix a mené, du 27 novembre au 7 décembre 2011, une étude des capacités militaires de la FINUL. Les résultats de cette étude ont influé sur le bilan stratégique établi sur les possibilités, le déploiement et la configuration des forces terrestres de la FINUL, y compris le Groupe d'observateurs au Liban de l'ONUST, et de ses forces maritimes. L'étude des capacités militaires a conclu que la FINUL devrait s'employer plus efficacement à des tâches contribuant directement à l'exécution de son mandat en préservant et en encourageant les activités menées en coopération et en coordination avec les forces armées libanaises, et en axant ses activités opérationnelles indépendantes le long de la Ligne bleue. L'étude des capacités militaires a également analysé et évalué, en consultation avec la FINUL, la possibilité d'ajuster le contingent dans le cadre des

effectifs autorisés de 15 000 hommes, en fonction de la situation régnant sur le terrain. À cet effet, un certain nombre d'observations ont été formulées, d'un point de vue strictement militaire, dans le but d'alléger la Force sans en restreindre les capacités.

En conséquence, il a été recommandé, dans le cadre du bilan, que le Département des opérations de maintien de la paix collabore étroitement avec le chef de mission et commandant des forces de la FINUL pour valider les observations et recommandations de l'étude des capacités militaires, et pour veiller à ce que la capacité de la Force de s'acquitter de son mandat ne soit aucunement entravée et corresponde aux priorités stratégiques décrites plus haut. Il a également été recommandé à la FINUL de mieux tirer parti de la valeur ajoutée que représentent les observateurs militaires du Groupe d'observateurs au Liban de l'ONUST, et de les affecter à des tâches spécifiques prévues dans le mandat de la FINUL.

Intégration des missions et coordination

Le bilan a été l'occasion de reconnaître que la FINUL ne saurait être vue en dehors de la nature politique de la résolution 1701 (2006), et que les conditions de sécurité et le processus politique sont interdépendants. Tout en recommandant que la FINUL assure une plus grande synergie entre ses composantes civile et militaire, et en reconnaissant qu'il est particulièrement nécessaire d'optimiser la capacité de la composante politique de la Mission, le bilan a été l'occasion de recommander la désignation d'un chef de mission civil adjoint (au même niveau et grade que le commandant adjoint de la Force) qui serait chargé de renforcer et d'institutionnaliser les liens entre la direction politique et la direction militaire de la FINUL. Il convient de noter que, vu la configuration actuelle des effectifs de la FINUL, la recommandation n'a pas d'incidences sur les ressources.

Le bilan a également été l'occasion de recommander la mise au point d'un mécanisme consultatif formel entre la FINUL et le Coordonnateur spécial, lequel serait instauré compte dûment tenu de la nécessité de préserver l'autonomie des missions concernées dans les zones relevant exclusivement de leur compétence.

Bien qu'il n'ait pas eu pour tâche de faire une évaluation étendue de la présence de l'ONU au Liban, le bilan stratégique a permis d'identifier la nécessité de procéder à un exercice formel dans ce sens, en vue d'optimiser les ressources humaines et matérielles considérables qui se trouvent dans le pays et de permettre à l'ONU de renforcer l'efficacité de ses mesures de plaidoyer et de son engagement en faveur de ses interlocuteurs politiques et militaires au Liban et en Israël, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1701 (2006).

(*Signé*) **BAN** Ki-moon